

Beratung und Hilfe bei ethnischer und rassistischer Diskriminierung: lokale Arbeitsansätze, Erfahrungen und Strategien in Nordrhein-Westfalen

Clayton, Dimitria

Postprint / Postprint

Zeitschriftenartikel / journal article

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:

GESIS - Leibniz-Institut für Sozialwissenschaften

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Clayton, D. (2004). Beratung und Hilfe bei ethnischer und rassistischer Diskriminierung: lokale Arbeitsansätze, Erfahrungen und Strategien in Nordrhein-Westfalen. *Sozialwissenschaftlicher Fachinformationsdienst soFid*, Migration und ethnische Minderheiten 2004/2, 7-17. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-205960>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

Terms of use:

This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.

Beratung und Hilfe bei ethnischer und rassistischer Diskriminierung: Lokale Arbeitsansätze, Erfahrungen und Strategien in Nordrhein-Westfalen

*Dimitria Clayton*¹

Artikel 13 der Richtlinie der Europäischen Union (EU) zur Anwendung des Gleichbehandlungsgrundsatzes ohne Unterschied der Rasse oder der ethnischen Herkunft² fordert für alle Mitgliedsstaaten der EU die Einrichtung einer oder mehrerer Stellen, die sich mit der Gleichbehandlung befassen. Solche Einrichtungen sollen die Opfer von Diskriminierung in unabhängiger Weise unterstützen, Beschwerden gegen Diskriminierung nachgehen sowie unabhängige Berichte zum Thema Diskriminierung erstellen und veröffentlichen. Die Umsetzung der o.g. Richtlinie, die die Einführung eines Antidiskriminierungsgesetzes für Deutschland zur Folge haben wird, könnte ein wichtiger Beitrag dazu sein, den Kampf gegen Diskriminierung hierzulande erheblich voranzutreiben. Fehlt es aber gleichzeitig an einer beratenden Infrastruktur, die den betroffenen Menschen zu ihrem Recht verhilft, wäre jede legislative Maßnahme in ihrer Wirksamkeit eingeschränkt.

In der Bundesrepublik haben u.a. die Aktivitäten der EU dazu beigetragen, die Diskussion um die Bedeutung, Aufgaben und Anforderungen an spezialisierte Einrichtungen zu intensivieren. In diesem Zusammenhang werden auch Fragen der Professionalisierung der Antidiskriminierungsarbeit sowie prinzipielle Überlegungen zu konkreten Möglichkeiten der Unterstützung im Einzelfall diskutiert. In diesem Beitrag sollen relevante Erkenntnisse, die durch die Begleitung der mit Landesmitteln geförderten Antidiskriminierungsprojekte in Nordrhein-Westfalen (NRW) gewonnen wurden, kurz vorgestellt werden. Dabei folgt die Darstellung der Prämisse, dass die Implementierung eines Antidiskriminierungsgesetzes der Etablierung von spezialisierten Einrichtungen im Kampf gegen Fremdenfeindlichkeit und Rassismus zwingend bedarf, soll dieser ernsthaft und effektiv sein.

1 Strukturen der ‚antirassistischen‘ Arbeit in NRW im Überblick

Seit 1997 wird in NRW eine Vielzahl von Projekten und Initiativen im Rahmen des Programms „Maßnahmen gegen Diskriminierung und zur Bekämpfung von Fremdenfeindlichkeit und des Rassismus“ finanziert.

Erklärtes Ziel dieser Förderpolitik des Landes NRW ist es,

- verschiedene Maßnahmen zur Veränderung bzw. zur Lösung von Diskriminierungstatbeständen zu entwickeln und zu erproben,
- strukturelle, institutionelle und individuelle Formen von Diskriminierung in systematischer Weise quantitativ und qualitativ zu dokumentieren und auszuwerten,
- die Wirksamkeit der durchgeführten Handlungsweisen zu prüfen,

1 Der Text wurde zuerst veröffentlicht in: Andreas Treichler/Norbert Cyrus (Hrsg.) 2004: Handbuch Soziale Arbeit in der Einwanderungsgesellschaft, Frankfurt am Main.

2 Richtlinie 2000/43/EG des Rates vom 29. Juni 2000.

- sowie Handlungsempfehlungen zur Professionalisierung der Antidiskriminierungsarbeit zu erarbeiten.

Die geförderten Maßnahmen decken ein breites Spektrum der Antidiskriminierungsarbeit ab. Hierzu gehören Dokumentations- und Informationszentren, die sich mit Rassismus befassen, vereinzelte Angebote der Antidiskriminierungsarbeit, angesiedelt bei Trägern der Migrationssozialarbeit sowie befristet geförderte Antidiskriminierungsprojekte (ADPs).

Seit 1997 werden sechs Antidiskriminierungsprojekte in Aachen, Dortmund, Duisburg, Köln, Lemgo und Siegen mit Landesmitteln gefördert. Bei den Trägern handelt es sich ausschließlich um nicht-staatliche Organisationen, meist solche mit einer längeren Tradition der interkulturellen Arbeit wie Migrationssozialarbeit, Flüchtlingsberatung, interkulturelle Stadtteilarbeit. Durch das Förderprogramm konnten in der Regel 1 bis 1 ½ Stellen pro Projekt finanziert werden, die z.T. auf mehrere Personen aufgeteilt wurden. Die in den Projekten eingesetzten Beraterinnen und Berater hatten in ihrer Mehrzahl einen sozialpädagogischen oder sozialarbeiterischen Hintergrund.

Von besonderer Bedeutung sind die so genannten präventiven Maßnahmen: Schulungen und Sensibilisierungstrainings z.B. für kommunale Dienststellen, Polizei, Schulen, Kindergärten sowie anti-rassistische Informationsveranstaltungen und Kampagnen. Aktuell führt ein NRW-Netzwerk eine Kampagne zu rechtlichen Handlungsmöglichkeiten bei der Bekämpfung von Diskriminierung durch. Diese Kampagne bezieht sich insbesondere auf die zu implementierenden EU-Richtlinien. Als Serviceleistung für Multiplikatoren werden Informationen aufbereitet, Anfragen bearbeitet, Dokumentationen und Datenbanken bereitgestellt sowie Kontakte zu Expertinnen und Experten vermittelt.

Solche Aktivitäten sind im Ansatz sinnvoll, um bei einem breiten Spektrum von Multiplikatoren ein Problembewusstsein für das Thema Diskriminierung zu schaffen. Wichtig sind sie aber vor allem deshalb, weil sie die Möglichkeit bieten, aktiv auf Zielgruppen, z.B. kommunale Institutionen, zuzugehen, Kontakte zu knüpfen und für die eigene Arbeit aktiv zu werben. Die Erwartungen an die präventive Arbeit als Mittel zur Bekämpfung von Diskriminierung sind hoch, obwohl ihnen in ihrem Wirkungsgrad deutliche Grenzen gesetzt sind. Tagungen oder Plakataktionen sollen aufklären, Begegnungs- und Fortbildungsveranstaltungen wollen Informationen vermitteln. Dies kann ein sinnvoller Aspekt, sollte aber nicht einziger Schwerpunkt der Antidiskriminierungsarbeit sein.

Die oft beabsichtigten Einstellungs- und Verhaltensänderungen können durch punktuelle pädagogische und psychosoziale Maßnahmen jedoch kaum erreicht werden. So werden „antirassistische Trainings“ geplant und durchgeführt, in der Erwartung, die Einstellungen der Teilnehmer würden sich ändern und die Bereitschaft zu rassistischem Handeln werde gemindert. Internationale Studien zeigen, dass dies in den meisten Fällen nicht gelingt. In einer niederländischen Studie zur Auswertung verschiedener Trainingsmethoden wurden Trainingsanbieter, ihre Auftragsgeber und Trainingsteilnehmer befragt. Insbesondere zwei Aspekte der Trainings wurden kritisch betrachtet. Zum einen verfolgten die meisten Trainingsformen das Ziel, eine Einstellungsänderung bei den Teilnehmern zu erzielen, ohne ihnen aber praktische Handlungskompetenzen zu vermitteln: „In contrast to the traditional view that racial behaviour will change only after racial attitudes change, modern psychology emphasizes that altered behaviour is more often the precursor of altered attitudes“.³ Oft fehle eine

3 Abell, J.P. / Havelaar, A.E. / Dankoor, M.M. (1997): The documentation and evaluation of anti-discrimination training activities in the Netherlands, Amsterdam (= International Migration Papers 16, hrsg. vom International Labour Office (ILO), Genf), S. 62

klare Vorstellung davon, wie genau die durchgeführten Maßnahmen zum Abbau bzw. zur Vorbeugung rassistischer Diskriminierung beitragen sollen. Einmal durchgeführt, werden die einzelnen Aktivitäten selten systematisch auf ihre Wirksamkeit hin ausgewertet.

Eine weitere Schlüsselaufgabe der Antidiskriminierungsprojekte ist die Vernetzung und Kooperation mit den für das Themenfeld relevanten Einrichtungen, Initiativen und Verbänden auf lokaler Ebene (AD-Büros, Einrichtungen der Migrationssozialarbeit, Gewerkschaften, Juristen, Frauenberatungsstellen usw.). Im Vordergrund steht hier das Ziel, ein koordiniertes Vorgehen aller relevanten Akteure bei der Bekämpfung von Diskriminierung und der Benachteiligung von Migranten und Angehörigen ethnischer Minderheiten in den verschiedensten Lebensbereichen zu erreichen.

Die Vernetzungstätigkeit wird u.a. durch knappe zeitliche und finanzielle Ressourcen der wenigen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter in den Antidiskriminierungsprojekten erschwert. Eine Herausforderung für die Erarbeitung einer gemeinsamen Agenda und einer auf Dauer angelegten Zusammenarbeit stellt auch die Unterschiedlichkeit der Strukturen, der inhaltlichen Ausrichtung und eventuell der Interessenslagen der einzelnen Projekte dar. Daher wird Wert darauf gelegt, „dass man bestehende Unterschiede zwischen den Initiativen akzeptiert und im besten Falle für die Arbeit aller fruchtbar macht.“⁴ Gerade an dieser Stelle wird einer der größten Erfolge der Antidiskriminierungsprojekte in den letzten Jahren deutlich: Der fachliche Austausch der Projekte hat den Grundstein für die gegenseitige Qualifizierung gelegt. Bündnisse zwischen Antidiskriminierungsprojekten und Einrichtungen der Migrationssozialarbeit haben die gemeinsame Lobbyarbeit gestärkt.⁵

Eine weitere Aufgabe, auf die im Folgenden näher eingegangen werden soll, ist die Einzelfallberatung. Dazu gehören die Erfassung und Dokumentation von Diskriminierungsfällen, Beratung und Begleitung von Einzelfällen und die Vermittlung zwischen Diskriminierten und Diskriminierenden.

2 Unterstützung im Einzelfall (Beratung bei Diskriminierungsfällen)

Maßnahmen, die präventiv wirken sollen, haben in der Förderpolitik des Landes NRW einen hohen Stellenwert. Jedoch gehören meines Erachtens die Beratungsangebote und alle Aktivitäten im Kontext des Beschwerde-Managements zu den wichtigsten Tätigkeiten von Antidiskriminierungseinrichtungen. Denn die Beratung von Diskriminierungsopfern bricht die bisherige Fokussierung auf die Täter rassistischer und rechtsextremer Handlungen auf und ermöglicht somit einen wichtigen Perspektivwechsel. Das heißt also, Beratung muss

„ (...) die Fokussierung auf die von Diskriminierung unmittelbar Betroffenen richten, eine klare Verschiebung der Prioritäten signalisieren und praktizieren. Sie muss auf Opfer von rassistischer Diskriminierung eingehen, die Betroffenen mit ihren Gefühlen der Verletztheit ernst nehmen, ihre Gefühlswelt nachvollziehen können und darauf aufbauend eine Strategie für das weitere Vorgehen entwickeln“⁶.

4 Antirassismusarbeit vor Ort – Impulse. Hrsg. ARIC NRW und das Landeszentrum für Zuwanderung NRW, 2002, S. 24

5 ebd.

6 Landeszentrum für Zuwanderung NRW (2003): Die Beratung von Menschen mit Diskriminierungserfahrungen: Bedeutung, Anforderungen, Perspektiven. Positionspapier des Qualitätszirkels ‚Beratungspraxis bei Diskriminierungsfällen‘; 21. März 2003, Solingen

Die konkrete Aufgabe der Antidiskriminierungsprojekte (ADP) in diesem Zusammenhang lautet: Interessensvertretung für von Diskriminierung Betroffene sein. Individuelle Interventionsstrategien wie z.B. die Mediation zwischen Diskriminierten und Diskriminierenden sollten angewendet werden. Über die Unterstützung im Einzelfall hinaus sollten im Hinblick auf Behörden, Verbände und andere Institutionen geeignete Trainingsmaßnahmen durchgeführt werden, mit dem Ziel die interkulturelle Kompetenz der jeweiligen Mitarbeiter zu fördern.

Die Form der Unterstützung, die von den ADP angeboten wird, kann sehr unterschiedlich ausfallen. „Bei der Erarbeitung von Interventionsstrategien wird ein abgestuftes Verfahren angewandt. Dabei reicht die Vorgehensweise von der individuellen emotionalen Unterstützung des Ratsuchenden bis zur Einschaltung der Medien zur Erzeugung öffentlichen Drucks.“⁷ Dies kann u.a. Konfliktvermittlung und Mediation, die Gewährung von Rechtsberatung bzw. Rechtsbeistand, die Weitergabe von Informationen und die Vermittlung an andere spezialisierte Beratungsstellen (Sozial-, Rechts- oder psychotherapeutische Beratung) umfassen. Ohne ein umfassendes Antidiskriminierungsgesetz müssen sich die konkreten Schritte der Antidiskriminierungsbüros in den meisten Fällen auf außergerichtliche Formen der Konfliktvermittlung beschränken. Dabei lautet ein von den Projekten genannter Grundsatz der Beratung: „helfend, unterstützend und vor allem emanzipativ den von Diskriminierung betroffenen Menschen zur Seite stehen“ (vgl. ebd.).

Im Folgenden werden einige Faktoren, die einen entscheidenden Einfluss auf den „Erfolg“ oder „Misserfolg“ der Unterstützung im Einzelfall haben, thematisiert. Hierzu gehören Fragen des Zugangs zur Zielgruppe, der systematischen Dokumentation gemeldeter Fälle sowie der Qualifizierung der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter. Ich werde die genannten Punkte vor dem Hintergrund der antirassistischen Arbeit verdeutlichen.

2.1 Die Zielgruppen erreichen

Die sehr geringe Anzahl der oben genannten Anlaufstellen in Nordrhein-Westfalen – in anderen Bundesländern ist dies ähnlich oder sind solche Anlaufstellen fast gar nicht vorhanden – lässt eine flächendeckende Beratungsversorgung nicht zu. Die Betroffenen sind häufig nicht darüber informiert, dass solche Einrichtungen überhaupt existieren. Eine der größten Herausforderungen ist es daher, den Betroffenen das Angebot der Stellen bekannt zu machen. Vielfach erfahren die Ratsuchenden nur durch den persönlichen Kontakt oder durch Mund-zu-Mund-Propaganda von deren Existenz. Der Anteil derjenigen, die aufgrund von Flug- oder Faltblättern, Presseartikeln oder durch Informationsbesuche bei Migrantenselbstorganisationen von der Arbeit der Projekte erfahren haben, ist wesentlich geringer.

Der eher zufällige Informationsfluss, den die Mund-zu-Mund-Propaganda darstellt, muss daher noch stärker durch eine systematische Öffentlichkeitsarbeit ergänzt werden. In diesem Zusammenhang ist die gezielte Ansprache von Vereinen und Verbänden, in denen Migrantinnen, Migranten und Angehörige ethnischer Minderheiten organisiert sind (Migrantenselbstorganisationen, Ausländerbeiräte, Kirchen, Moscheen), aber auch von allgemeinen Einrichtungen, in denen Migranten anzutreffen sind (Schulen, Jugendzentren, Begegnungsstätten, Einrichtungen der Migrationssozialarbeit) immens wichtig und sicherlich noch ausbaufähig. Diese Einrichtungen und Vereine haben den Vorteil, dass

7 vgl. „Das Netzwerk“, Nr. 2/99: 4 f, S. 4

ihnen von einem großen Teil der Zielgruppe das Vertrauen entgegen gebracht wird, auf dem die Bereitschaft, sich an ein Antidiskriminierungsbüro zu wenden, notwendigerweise gründen muss.

Auch die Besetzung der Projekte mit interkulturellen Beraterteams verbessert den Zugang zu der Zielgruppe Migrantinnen, Migranten und Angehörigen ethnischer Minderheiten erheblich. Daher legen die Anlaufstellen für Betroffene viel Wert darauf, dass die Teams mindestens zur Hälfte interkulturell besetzt sind. Von den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern wird ein Wissen über das Ausmaß von Diskriminierung erwartet, das Voraussetzung für eine höhere Empathiefähigkeit ist und das Entstehen einer Vertrauensbasis erleichtert. Bei diesem Ansatz handelt es sich um eine Form von Betroffenheitskompetenz, die für die Schwulen-/Lesbenberatung oder in der Frauenberatung fast als selbstverständlich gilt – aber in der Beratung von Migranten und Angehörigen ethnischer Minderheiten eher umstritten ist.

2.2 Zur Bedeutung einer systematischen Dokumentation von Antidiskriminierungsfällen

Die Erfahrung mit der systematischen Erfassung und Dokumentation von Diskriminierungsfällen in NRW hat gezeigt, dass diese Aufgabe eine hohe Relevanz für eine professionelle Antidiskriminierungsarbeit hat. Die systematische Sammlung von Informationen über Formen und Ausmaß von Diskriminierung wird auf diese Weise erleichtert und eine wichtige Basis für die Entwicklung zielgerichteter Maßnahmen des Beschwerdemanagements geschaffen. Daten werden erhoben über:

- das persönliche Profil des/der Betroffenen,
- das Profil der angezeigten Person,
- Alter und andere Merkmale der beschuldigten Personen,
- Art und Anzahl der gemeldeten Fälle,
- die durch die Beratungsstellen eingeleiteten Handlungen,
- das Serviceangebot der Projekte und
- die Art des Zugangs, durch den die Zielgruppe erreicht wurde.

Die Dokumentation macht die Fallbearbeitung für Dritte nachvollziehbar und bietet im Rahmen der Öffentlichkeitsarbeit auch eine Möglichkeit, anhand konkreter Beispiele für die Probleme der Opfer zu sensibilisieren.

Zwischen 1997 und 1999 wurden in zwei Erfassungsphasen ca. 250 Fälle von Diskriminierung in den mit Landesmitteln geförderten Projekten gemeldet. Besonders häufig wurden Fälle der „nicht angemessenen Behandlung“ durch Behörden bzw. Ämter und Polizei erfasst. Unter den Meldenden waren junge Männer zwischen 19 und 35 Jahren überdurchschnittlich vertreten. Häufig waren es junge Menschen türkischer Herkunft mit einem gesicherten Aufenthaltsstatus. Die zweitgrößte Gruppe waren Deutsche mit Migrationshintergrund.

Eine Auswertung gemeldeter Fälle gab ferner auch Hinweise darüber, wie die gemeldeten Fälle bearbeitet wurden und welche eigenen Initiativen der/die Betroffene bereits ergriffen hatte. Fast 40 Prozent der Ratsuchenden, also ein relativ großer Anteil, hatte noch keinerlei Aktionen unternommen. Offensichtlich stellte das Antidiskriminierungsprojekt gerade für diese Personengruppe einen entscheidenden Faktor zur Unterstützung dar.

60 Prozent der Befragten hatten aber bereits einiges unternommen: Sie haben Briefe an die „Täter“ geschrieben, Behörden informiert, ihre Diskriminierung bei der Polizei gemeldet, vereinzelt auch schon gerichtliche Schritte eingeleitet. Einige dieser Personen suchten die Beratung auf, um sich der Richtigkeit und Angemessenheit ihrer Schritte zu vergewissern, andere sahen nach den ersten eingeleiteten Maßnahmen nicht den gewünschten Erfolg und ließen sich im Hinblick auf ihr weiteres Vorgehen beraten. Viele Fälle wurden als „nicht gelöst“ erfasst.

Die relativ hohe Zahl von „ungelösten“ Fällen resultiert vor allem daraus, dass von Betroffenen keine weiteren Aktionen seitens der Projekte gewünscht wurden. Sie macht deutlich, dass gerade die ersten Hilfsmaßnahmen – wie das Erstgespräch und Beratung in Hinblick auf mögliche Handlungsstrategien – von besonderer Bedeutung sind. Vermutlich fühlen sich viele Ratsuchende schon allein dadurch gestärkt, dass sie die Möglichkeit haben, ihr Anliegen mit Außenstehenden zu besprechen, die prinzipiell in der Lage sind, weitergehende Unterstützung zu leisten – unabhängig davon, ob tatsächlich weitere Schritte erwünscht sind.

Bei den abgeschlossenen und den in Bearbeitung befindlichen Fällen zeigt sich, wie breit das Spektrum der Interventionsmöglichkeiten der Antidiskriminierungseinrichtungen ist. Von Gesprächen mit den Ratsuchenden über schriftliche Anfragen bei Beschuldigten, die Weitervermittlung an andere Institutionen bis hin zur Konfliktvermittlung erstreckt sich das Handlungsspektrum. Auffällig ist jedoch die geringe Zahl der Konfliktvermittlungen, also der Vermittlung zwischen Betroffenen und Beschuldigten. Sie wären aufgrund ihrer konstruktiven und auf Konsens ausgerichteten Orientierung sicherlich eine sinnvolle Methode. Eine Methode, deren Gelingen aber auch von vielen Voraussetzungen abhängt. Zunächst bedarf es der Bereitschaft aller Beteiligten zum vermittelnden Gespräch. Die Teilnahme an der Mediation kann nicht erzwungen werden.

In Zusammenhang mit der Dokumentation von Fällen, vor allem mit der öffentlichkeitswirksamen Aufbereitung dieser dokumentierten Informationen, ergeben sich Schwierigkeiten. Um einen Fall als „rassistische“ Diskriminierung zu bewerten, braucht man Kriterien zur Beurteilung des Tatbestandes. Die Probleme, die sich in diesem Zusammenhang ergeben, zeigen sich z.B. bei der polizeilichen Erfassungspraxis. Zur Einstufung einer Tat als „fremdenfeindlich“ orientiert sich die polizeiliche Definition an der Motivation des Täters. Das heißt, dass der vermeintliche Täter die prinzipielle Ablehnung von „Fremden“ als Tatmotivation deutlich machen muss.⁸ Die Beurteilung eines Falles als „fremdenfeindlich“ bzw. als rassistisch allein anhand der Tätermotivation ist gerade in der Beratungspraxis der Antidiskriminierungsstellen aus mehreren Gründen unausreichend. Ohne eine entsprechende gesetzliche Grundlage ist eine Art Vernehmung bzw. Befragung des Verursachers, bei dem seine Motive festgestellt werden könnten, nicht realisierbar. Verfahren, die eine Beweisführung ermöglichen, werden in der BRD kaum angewandt und wären bei Formen rassistischer Diskriminierung, die strafrechtlich nicht relevant sind, nicht unbedingt brauchbar. Dennoch ist eine klare Begriffsbestimmung dessen, was als Diskriminierung zu verstehen ist, eine wichtige Entscheidungsgrundlage für die beratenden Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter. Da es in den Antidiskriminierungsprojekten in erster Linie darum geht, die Betroffenen zu stärken, muss auch ihr Empfinden, Diskriminierung erfahren zu haben, handlungsleitend sein.

Problematisch ist beispielsweise auch die Tendenz, die Arbeit der entsprechenden Einrichtungen nach quantitativen Kriterien – also nach der Anzahl gemeldeter Fälle – beurteilen zu wollen. Zu be-

8 Kubink, Michael (1997): Fremdenfeindliche Straftaten. Polizeiliche Registrierung und justizielle Erledigung – am Beispiel Köln und Wuppertal, Berlin: Duncker & Humblot, S. 39

rücksichtigen ist aber, dass vermutlich die wenigsten Fälle von Diskriminierung – egal wie bekannt oder effektiv eine bestimmte Anlaufstelle ist – von den Betroffenen an externe Stellen gemeldet werden. Ein weiteres Problem ist die Notwendigkeit, die Anonymität der Betroffenen zu respektieren und dennoch einen Weg zu finden, gemeldete Fälle zu veröffentlichen, die Handlungsbedarfe verdeutlichen. Ferner ist eine der Hauptschwierigkeiten für die systematische Erfassung der Fälle, dass die sorgfältige Dokumentation von Beschwerden für die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter entsprechender Einrichtungen vor allem mehr Aufwand bedeutet. Und bei den sehr geringen zeitlichen und personellen Ressourcen lässt sich diese Aufgabe nicht immer in dem notwendigen Umfang umsetzen.

2.3 Zum „Erfolg“ der Beratung bei Diskriminierungsfällen

Eine generelle Beurteilung des Erfolgs oder der Wirksamkeit der Beratung bei Diskriminierungsfällen ist nicht möglich, sondern nur für den Einzelfall sinnvoll. Es lassen sich aber zusammenfassend einige Faktoren benennen, die die Qualität der Beratungspraxis in der Antidiskriminierungsarbeit beeinflussen:

- Wesentlich ist die Tatsache, dass eine gesetzliche Grundlage für die Antidiskriminierungsarbeit gegen Fremdenfeindlichkeit und Rassismus fehlt. Erst durch sie würde die gesamte Antidiskriminierungsarbeit eine größere gesellschaftliche Legitimation erfahren. Auf diese Weise wäre einem Antidiskriminierungsbüro oder ähnlichen Stellen ein zielgenaueres und entschiedeneres Auftreten gegenüber Beschuldigten möglich.
- Es fehlt eine öffentliche Debatte, aber auch eine weitreichende wissenschaftliche Auseinandersetzung, die die Erlebnisse der Betroffenen und ihren Umgang mit Diskriminierungserfahrungen thematisiert.
- Mit den zur Verfügung stehenden Mitteln können in der Regel nur 1 bis 1 ½ hauptamtliche Stellen finanziert werden. Mit dieser Ausstattung an personellen Ressourcen müssen Veranstaltungsmanagement, Vernetzungsaktivitäten, die Beratung und die verwaltungstechnischen Aufgaben des Projektmanagements bewältigt werden.
- Es gibt kein spezifisches Ausbildungsangebot für die Beratungspraxis in der Antidiskriminierungsarbeit. Entsprechende Qualitätskriterien und -standards müssen erst entwickelt werden.
- Die Antidiskriminierungsberatung wird häufig durch Tätigkeiten in klassischen Feldern der Migrationssozialarbeit wie der Flüchtlings- oder Asylverfahrensberatung überlagert. Dies hat zum einem mit der Anbindung einiger Projekte an Träger der Sozialberatung zu tun, ein Zustand, der die klare Trennung des Antidiskriminierungsangebotes von anderen Beratungsdienstleistungen erschwert. Insbesondere für Einrichtungen, die direkt an kommunale Verwaltungsstrukturen angebunden sind, ist die Möglichkeit zu beraten häufig dadurch begrenzt, da sie in einem Interessenkonflikt stehen. Denn gerade in solchen Strukturen wird von Fällen rassistischer Diskriminierung häufig berichtet. Deshalb ist es wichtig, dass die Antidiskriminierungsberatung unabhängig von der Trägerstruktur ein eigenständiges Profil hat und unabhängig agieren kann⁹.

Nur wenige Projekte verfügten vor Beginn ihrer Tätigkeit über konkrete Erfahrung mit der „Antidiskriminierungsberatung“. Für die größte Anzahl der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter war diese Art der Beratung neu. Gezielte Beratungsstrategien mussten im Rahmen des Modellvorhabens erstmals

⁹ Vgl. „Die Beratung von Menschen mit Diskriminierungserfahrungen: Bedeutung, Anforderungen, Perspektiven“. Positionspapier des Qualitätszirkels „Beratungspraxis bei Diskriminierungsfällen“, S. 8.

erarbeitet werden. Themenbezogene Fortbildungen (theoretische Grundlagen der Antidiskriminierungsarbeit, Methoden der Fallbearbeitung und Handlungsstrategien, Mediation, fallbezogene Öffentlichkeitsarbeit, rechtliche Handlungsmöglichkeiten) sind wichtig, entsprechende Angebote gibt es aber kaum.

3 Zielgruppenübergreifende Antidiskriminierungsarbeit

Mit Unterstützung der EU wird in letzter Zeit die Zielgruppen übergreifende Antidiskriminierungsarbeit (nach dem so genannten horizontalen Ansatz) als Förderkriterium für Antidiskriminierungsprojekte eingeführt. Entsprechende Maßnahmen berücksichtigen nicht nur einen Diskriminierungsgrund – z.B. die ethnische Herkunft – sondern auch weitere Diskriminierungsgründe wie z.B. die sexuelle Orientierung oder eine Behinderung.

Die Vorteile dieses Ansatzes zeigen sich nicht nur darin, dass Ressourcen (finanzielle, personelle, Lobbypotential) gebündelt werden können. Auch für die Professionalisierung der Antidiskriminierungsarbeit, gerade in dem Bereich antirassistischer Maßnahmen, lässt sich von einem solchen Vorgehen einiges erhoffen. Ein wichtiger Aspekt in diesem Zusammenhang ist die Möglichkeit der Übertragung bewährter Praxis aus einem Arbeitsfeld, z.B. aus der Frauenförderung, in andere Felder (z.B. der antirassistischen Arbeit). Für die Unterstützung im Einzelfall lässt sich die Frage nach Mindeststandards in der Beratungstätigkeit leichter beantworten, da entsprechende Strategien für mehrere betroffene Gruppen anwendbar sein müssen. Eine solche Situation ist in Gleichbehandlungsstellen, die - wie z.B. in Irland - eine Vielzahl von Diskriminierungsgründen in einer Institution bearbeiten, schon längst Alltag. Der horizontale Ansatz erleichtert das Verständnis von verschiedenen und ineinander greifenden Formen von Diskriminierung (intersectional discrimination). Dieses Wissen stellt ein sehr wichtiges Instrument in der Bearbeitung von Diskriminierungsfällen dar. Denn die Fähigkeit, entsprechende Problemlagen tatsächlich als Diskriminierung in ihrer Komplexität zu erkennen, ist die Voraussetzung dafür, passende Formen der Unterstützung wählen und einsetzen zu können.

Auch hier sind geeignete Qualifizierungsangebote wichtig. Um aber Qualifizierungsprogramme für die Beratungstätigkeit passgenau zu entwickeln, sind praktische Erfahrungen aus der Zielgruppen übergreifenden Arbeit zentral. Sie helfen bei einer kritischen Reflektion abstrakter Prinzipien (z.B. „gleichberechtigte Kommunikation“), die in diesem Rahmen ständig erprobt und überprüft werden:

- Wen stelle ich mir unter meiner Zielgruppe vor?
- Wie sieht meine Zielgruppe tatsächlich aus?
- Wen erreichen wir tatsächlich mit unseren Arbeitsansätzen, Materialien, Räumlichkeiten?
- Wen grenzen wir möglicherweise aus und warum?

Es gibt aber auch Bedenken gegenüber dem horizontalen Ansatz, die gerade in Zusammenhang mit der überwiegend zielgruppenspezifischen Arbeit der Antidiskriminierungsprojekte zu berücksichtigen sind – z.B. die Befürchtung, dass dieser Ansatz es erschwert, einzelne Formen von Diskriminierung in der notwendigen Ausführlichkeit zu behandeln. Ferner besteht die Sorge, dass die Förderung einer Zielgruppen übergreifenden Antidiskriminierungsarbeit dazu führen könnte, dass Beratungsstellen, die weiterhin zielgruppenspezifisch arbeiten, in ihrer Existenz bedroht würden, da Fördermittel nur anders verteilt, aber nicht vermehrt würden. Inwieweit eine solche Entwicklung tatsächlich eintritt, lässt sich noch nicht absehen. Unbestritten bleibt aber, dass die Antidiskriminierungsar-

beit nach dem horizontalen Ansatz gute Möglichkeiten bietet, von den Erfahrungen anderer zu lernen. Sie sollte aber nicht alternativ, sondern ergänzend zu zielgruppenspezifischen Politiken implementiert werden.

4 Was könnte bzw. kann mit der Unterstützung im Einzelfall erreicht werden?

Die Erfahrung der Antidiskriminierungsstellen in NRW bei der Unterstützung von Ratsuchenden bei der Bewältigung von Diskriminierungsfällen zeigt deutlich, wo die Grenzen dieser Arbeit liegen. Nichtsdestotrotz wurde auch klar, dass einiges durch diese Arbeit erreicht werden kann:

- Es wurden Anlaufstellen für die von Diskriminierung Betroffenen geschaffen: immer noch zu wenige, aber in einer größeren Zahl als vor Jahren. So hat man konkrete Maßnahmen zur Unterstützung der Betroffenen erproben können. Heute weiß man mehr darüber, was es bedeutet, eine an den Bedürfnissen der Betroffenen (Konfliktbearbeitung, Empowermentstrategien) ausgerichtete Politik zu implementieren.
- Erfahrungen mit der systematischen Dokumentation von Diskriminierungsfällen konnten gewonnen werden.
- Mittlerweile hat Vernetzung einen großen Stellenwert. Eine Vielzahl von Akteuren arbeitet zusammen, bildet neue Bündnisse für die Fallbearbeitung und Lobbyarbeit.
- Impulse für die Etablierung weiterer Projekte/Büros konnten gegeben werden.
- Pilotprogramme zur Qualifizierung von MitarbeiterInnen von Antidiskriminierungsbüros in den konzeptionellen und methodischen Fragen der Antidiskriminierungsarbeit konnten initiiert werden.

5 Schlussfolgerungen und Perspektiven

Eine wirksame Antidiskriminierungsarbeit muss das Ziel haben, die unmittelbar Betroffenen in ihrem Bemühen, sich gegen Diskriminierung zur Wehr zu setzen, zu unterstützen. Hierfür ist ein qualifiziertes und spezialisiertes Beratungsangebot mit Blick auf institutionelle Strategien und individuelle Handlungskompetenzen notwendig. Ein ganz wesentliches Instrument zur Prävention von Diskriminierung und zum Schutz der Betroffenen ist die Einrichtung einer umfassenden gesetzlichen Grundlage, die wirksame Sanktionen vorsieht und unabhängiges Handeln möglich macht. Die Einrichtung einer festen Infrastruktur (Beratungsstellen, juristische Begleitung, Beobachtung der Beibehaltung einer entsprechenden Politik) ist in diesem Zusammenhang erforderlich, weil nur so rechtliche Handlungsmöglichkeiten vermittelt und die Interessen der Betroffenen kompetent vertreten werden können.

Die Diskussion um die Einrichtung einer Bundesstelle, die im Sinne der Gleichbehandlungsrichtlinien als eine Gleichbehandlungsinstitution fungieren soll, wird mit der fortschreitenden konzeptionellen Entwicklung eines Entwurfes für ein Antidiskriminierungsgesetz in Deutschland konkreter. Es ist aber jetzt schon abzusehen, dass eine einzige Einrichtung den Bedarf nach einer flächendeckenden Beratungsversorgung nicht befriedigen kann. Klar ist auch, dass die Förderung einer etwas größeren Zahl von spezialisierten Stellen auf einer befristeten Projektbasis eine längerfristige Bera-

tungsversorgung nicht garantieren kann. Daher ist es um so wichtiger, dass weitere soziale Einrichtungen, zu deren Klientel potenzielle Opfer von Diskriminierung gehören, für den Umgang mit Diskriminierungsfällen qualifiziert werden. Hierzu gehört es, Diskriminierung in den eigenen Strukturen erkennen und bekämpfen zu können. So verstanden, handelt es sich hier nicht allein um eine individualisierte Konfliktvermittlung, sondern um die Befähigung von Multiplikatoren und deren Organisationen, eine Antidiskriminierungspolitik im Sinne der Betroffenen zu entwickeln und anzuwenden.

Literatur

- Abell, J.P. / Havelaar, A.E. / Dankoor, M.M. (1997): The documentation and evaluation of anti-discrimination training activities in the Netherlands, Amsterdam (= International Migration Papers 16, hrsg. vom International Labour Office (ILO), Genf)
- Bach, Tina; Clayton, Dimitria; Tunç, Michael (2000): Beratung bei Diskriminierungsfällen – Ein Thema für soziale Einrichtungen (Diskussionspapier; in: Landeszentrum für Zuwanderung NRW (Hrsg.): Die Beratung in sozialen Einrichtungen bei Diskriminierungstatbeständen, Solingen, S. 3-13)
- Bukow, Wolf-Dietrich (1999): Antidiskriminierungsarbeit in der Kommune. Zur Überwindung von Diskriminierung und Ausgrenzung; in: Antidiskriminierungsarbeit in der Kommune, Tagungsdokumentation, hrsg. vom Landeszentrum für Zuwanderung (LzZ), Solingen, S. 3-26 (Dokumentation siehe Homepage des LzZ)
- Kubink, Michael (1997): Fremdenfeindliche Straftaten. Polizeiliche Registrierung und justizielle Erledigung – am Beispiel Köln und Wuppertal, Berlin: Duncker & Humblot
- Landeszentrum für Zuwanderung NRW (Hrsg.): Die Beratung in sozialen Einrichtungen bei Diskriminierungstatbeständen, Solingen, S. 14 ff
- Landeszentrum für Zuwanderung NRW (2003): Die Beratung von Menschen mit Diskriminierungserfahrungen: Bedeutung, Anforderungen, Perspektiven. Positionspapier des Qualitätszirkels, Beratungspraxis bei Diskriminierungsfällen; 21. März 2003, Solingen
- Landeszentrum für Zuwanderung NRW; ARIC-NRW e.V. (Hrsg.) (2003): Antirassismusbüro vor Ort – Impulse, Solingen
- Rädler, Peter (1999): Verfahrensmodelle zum Schutz vor Rassendiskriminierung: Rechtsvergleichende Untersuchung zum Verfassungsauftrag. In Art. 3 GG, Berlin
- Wehrhöfer, Birgit (2002): Aufbau und Arbeit von Antirassismusbüros. Erfahrungen aus den Kommunen. Vortrag anlässlich der Tagung „Rassismus und versteckte Fremdenfeindlichkeit. Perspektiven für die lokale Antirassismusbüroarbeit“ des Eine-Welt-Forums Münster e.V. u.a., 26.10.2002, Münster, Manuskript
- Internetadresse des Landeszentrums für Zuwanderung NRW für Dokumentationen und weitere Kontakte in der Antidiskriminierungsarbeit: www.lzz-nrw.de

Biographische Informationen zur Autorin

Dimitria Clayton ist Leiterin des Sachgebietes „Gleichstellung ethnischer Minderheiten“ im Landeszentrum für Zuwanderung Nordrhein-Westfalen. Eine ihrer letzten Veröffentlichungen ist der gemeinsam mit Maria do Mar Castro Varela herausgegebene Band „Migration, Gender, Arbeitsmarkt. Neue Beiträge zu Frauen und Globalisierung“, Königstein 2003.

Sie erreichen Dimitria Clayton unter: 0212 - 23 23 940 und clayton@lzz-nrw.de.